

Мороз Владимир Михайлович

доктор наук государственного
управления, профессор кафедры
педагогики и психологии управления
социальными системами Национального
технического университета «Харьковский
политехнический институт» (Украина)

Мороз Михаил Владимирович

студент факультета индустриального
менеджмента Savonia University of
Applied Sciences (Финляндия)

ДОВЕРИЕ К ОРГАНАМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ КАК ОСНОВА ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Проблематика доверия в контексте содержания науки государственного управления не является принципиально новым направлением в организации научного поиска. Теоретико-методологические основы рассмотрения феномена доверия к власти были заложены в работах таких исследователей как А. Августин, Г. Алмонд, М. Бубер, П. Бурдьё, М. Вебер, Д. Гамбетта, Э. Гидденс, Э. Дюркгейм, Р. Инглехарт, И. Кант, Д. Коулмен, Н. Луман, Р. Миллер, В. Мишлер, К. Ньютон, Т. Парсонс, Р. Патнем, Р. Роуз, Б. Ротштейн, А. Селигмен, Ф. Фукуяма, Дж. Хоманс, Б. Эдвардс, П. Штомпка, П. Тиллих и многих других ученых. Среди современных исследователей места и роли доверия в организации публичного управления, следует выделить М.Л. Братковского (монография «Доверие как механизм реализации публичной власти» [2]), Ю.В. Веселова (монография «Экономика и социология доверия» [15]), Л.Ю. Грудцыну (монография «Государство и гражданское общество» [4]), Н.Г. Диденко (монография «Государственное управление и социальное партнерство: актуальные проблемы теории и практики» [6]), Е.А. Досаева (монография «Государственные услуги в Казахстане: дорога в будущее» [3]), Е. Н. Крутий (монография «Диалоговое взаимодействие органов государственной власти и общественности» [10]), А.Б. Купрейченко (монография «Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества» [8]), И.В. Солонька (монография «Феномен концептуальной власти: социально-философский анализ» [13]), Ю.П. Сурмина (монография «В зеркале общественного мнения» [14]), Е.Б. Шестопала (монография «Образы власти в политической культуре России» [12]). Несмотря на активность ученых в исследовании проблематики доверия, и как результат – достаточный уровень ее научного обоснования, вопросы доверия граждан к институтам и институциям власти, так точно как и вопросы механизмов его

формирования и использования, остаются открытыми для дальнейших научных изысканий. В контексте предложенной проблематики, особого внимания со стороны исследователей заслуживают, в том числе и вопросы, содержание которых связано с практическими аспектами проявления феномена доверия к органам государственной власти. В связи с этим особое значение приобретает изучение уровня доверия общества (больших социальных групп) к институтам государственной власти, а также динамики его изменения под влиянием экономических, политических и социальных детерминант, природой возникновения которых являются внутрисистемные противоречия.

Целью данной публикации является исследование практики проявления отдельных аспектов феномена доверия как основы для формирования эффективного государственного управления.

Исследуя феномен доверия, в том или ином аспекте проявления его сложного и многогранного содержания, следует принимать во внимание вариативность его проявления, как с субъектно-объектной точки зрения, так и в контексте существующей классификации. В научной литературе можно встретить различные подходы к пониманию сущности доверия и его классификации, хотя А.А. Дворянов, принимая во внимание сложность социальной конструкции доверия, обращает внимание на невозможность создания какой-либо универсальной классификации. По мнению ученого одним из наиболее конструктивных с точки зрения построения типологии доверия является его субъект-объектный признак, в контексте которого следует выделить определённую совокупность разнообразных видов доверия, различающихся по следующим критериям: типу субъектов; типу объектов; сфере; категории; уровню; радиусу; статусу; масштабу; временным рамкам; ситуации; источникам; началу процесса; средствам или действиям; интенсивности; направленности; конфигурации; совокупности и характеру воздействующих факторов; характеру протекания; эмоциональной форме проявления; состоянию; последствиям; степени охвата последствиями; социокультурному основанию [5].

Несмотря на уникальность содержания каждого из предложенных критериев, следует обратить внимание, на тот факт, что не зависимо от акцентов в анализе доверия, его феномен имеет место проявления исключительно в рамках взаимодействия (социального, экономического, политического, культурного и т.д.) акторов социальной системы. В предложенном контексте классификации, вызывает интерес точка зрения Л.А. Журавлевой, которая предлагает идентифицировать тот или иной вид доверия в зависимости от сферы приложения: организационное доверие; управленческое доверие; экономическое доверие; политическое доверие; нравственное доверие; психологическое доверие; правовое доверие [7]. Предложенная классификация не является полной, но вместе с тем, ее содержание вполне достаточно для выделения политического доверия в качестве одного из наиболее подходящих направлений для характеристики взаимоотношений (взаимодействий) между субъектом и объектом государственно-управленческой деятельности.

Под политическим доверием мы понимаем, прежде всего, убежденность участника общественно-политических отношений в правильности (ответственности, адекватности, взвешенности и т.д.) действий публичных институтов власти, а также в их профессионализме и легитимности. По мнению Н.М. Байкова, доверие социальных объектов государственного управления является одновременно как выражением открытости государственной службы, так и главным интегральным критерием эффективности ее деятельности [1, с. 156]. Таким образом, уровень доверия населения к органам государственной власти может быть рассмотрен, с одной стороны, как индикатор уровня развития потенциала государственной власти в установлении партнерских отношений между властью и населением, а с другой стороны – как показатель способности субъектов государственного управления к развитию экономических свобод и предоставлению населению качественных публичных услуг. Политическое доверие, несмотря на однозначно выраженную направленность своего содержания, отражает не только политические, а в том числе и социально-экономические настроения граждан, а также отношение социальных объектов государственного управления к государственным институтам и институциям.

Интересной по своему содержанию, относительно понимания сущности политического доверия, является точка зрения Ю.Н. Копыловой, которая утверждает, что доверие населения властным структурам и оценка им эффективности деятельности руководителей и органов власти характеризуется наличием тесной эмпирической взаимозависимости между собой и являются основными факторами повышения социального статуса органов государственной власти. От степени эффективности деятельности государственного управления и удовлетворенности населения этой деятельностью зависит авторитет власти, уровень ее влияния в обществе [9, с. 12].

В.Н. Лукин, в качестве источника формирования доверия к политическим институтам, рассматривает «общие ориентации, уходящие глубоко своими корнями в нормы культуры, и воспринимаемые индивидом в период ранней социализации. С культурологической точки зрения, политическое доверие есть продолжение, своего рода проекция межличностного доверия, воспринятого в ранний период жизни и оказывающего влияние в последующем на индивидуальные оценки сути политики правительства» [11]. Среди основных условий возникновения доверия к органам публичного управления со стороны населения Ю.Н. Копылова выделяет: 1) надежность органов государственной власти в глазах населения; 2) понимание гражданами значимости функций властных структур для жизни общества; 3) общность целей, ценностей и интересов сторон; 4) определенную степень открытости, прозрачности намерений [9, с. 9]. Возникновение доверия между субъектами и объектами государственного управления может быть рассмотрено через призму объективных и субъективных факторов, каждый из которых имеет свою долю компетенции в формировании итогового уровня доверия у населения. К объективным факторам могут быть отнесены условия жизни общества (общественно-политические, социально-экономические, культурно-религиозные) в рамках существующей институциональной системы, а также

степень достижения субъектами государственно-управленческой деятельности согласованных с обществом целей. Кроме того, к объективным факторам возникновения доверия следует отнести и эффективность функционирования государственных институтов и институций (соотношение достигнутых результатов с объемами использованных ресурсов). Субъективные факторы возникновения доверия к органам государственного управления могут быть рассмотрены как в контексте индивидуальных особенностей личности субъекта, в восприятии действительности которой, формируется доверие (уровень компетентности относительно предмета оценивания; эмоциональное состояние субъекта оценивания, а также его социальный опыт), так и через призму восприятия отдельных элементов системы государственного управления (экстраполяция знаний об отдельном органе власти или ее представителе на всю систему государственного управления). Кроме того, следует обратить внимание, что формирование доверия к органам государственной власти со стороны населения зависит, а следовательно может быть рассмотрено на уровне одного из источников его формирования, от информационной политики государства. Иными словами, субъект государственного управления через каналы информационного воздействия на социальный объект управленческой деятельности может существенно влиять как на социально-психологическое состояние населения, а следовательно и на его эмоциональную составляющую в оценивании действий власти, так и на авторитет власти в целом. Таким образом, уровень политического доверия в обществе зависит не только от эффективности функционирования органов государственной власти и степени удовлетворенности обществом достигнутыми результатами, а в том числе, и от ракурса предоставления обществу той или иной информации о деятельности институтов власти и их отдельных представителей.

Уровень развития доверия к органам государственного управления в современном украинском обществе был сформирован под влиянием следующих объективных и субъективных факторов:

1) объективные факторы:

– ментально-исторические и религиозно-культурологические условия формирования социума (особенности взаимодействия государственных институтов и общественных институций; место и роль органов власти в стратегии развития общества; влияние органов государственной власти на повседневную жизнь (политическую, экономическую, социальную, культурную и т.д.) граждан; компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления);

– соответствие институциональной системы государства традиционной модели устройства общества, а также практике результативного государственного управления (распределение основных управленческих и исполнительских функций между государством и обществом, между институциями и институтами; между субъектами и объектами государственного управления; соответствие модели территориального устройства государства традициям его развития (централизация – децентрализация; унитарное – федеральное устройство государства и т.д.);

наличие позитивного опыта в решении сложных социально-экономических, общественно-политических проблем общества, как на государственном, так и на межгосударственном уровнях);

- эффективность государственного управления в достижении целей развития общества, а также минимизация рисков при администрировании процессов его функционирования (соотношение полученных результатов с объемом использованных ресурсов; степень достижения целей развития общества, а также их соответствие целям отдельных социальных групп; высокий уровень соответствия результатов социально-экономического развития общества ранее установленным в рамках государственного прогнозирования индикаторам);

- внешне- и внутривнутриполитическая и экономическая обстановка, а также перспективы ее развития в кратко- и долгосрочной перспективе (риски возникновения локальных, региональных и глобальных кризисов, а также возможности власти в минимизации их негативных последствий для социально-экономической системы государства; уровень экономической, политической свободы и свободы совести, а также общий уровень толерантности в обществе);

2) субъективные факторы:

- уровень развития личности и ее аналитических способностей к оцениванию результатов и перспектив деятельности органов государственной власти (совокупность знаний, навыков и умений, которыми обладает и которые может использовать личность);

- эмоционально-психическое состояние личности и особенности ее социально-психологической структуры (ментальность; ценностно-смысловая и мотивационная сферы; когнитивные характеристики в сочетании с «Я»-характеристиками; локус контроля; социально-психологическая компетентность личности; статусно-ролевые характеристики; социальные чувства личности и т.д.);

- наличие социального опыта в восприятии действительности и оценки перспектив ее развития (опыт совместных действий; концептуальная зрелость личности; особенности чувственно-эмпирического отражения внешнего мира; практика взаимодействия внутреннего мира личности с внешним миром; способ отношения к реальности т.е. способ (практика) преобразования объективно существующих в ней предметов и явлений; теоретическое и практическое отношение к миру);

- доступ к информации о предмете оценивания (возможность оценить профессионализм действий государственных служащих как с привязкой к конкретной ситуации, так и в контексте ее перспективного развития; наличие так называемой модели идеального государственного служащего и т.д.).

Следует обратить внимание, что политическое доверие или недоверие возникает как результат оценивания соответствующим субъектом значимых для него характеристик объекта. Если полученная информация (знания) о предмете оценивания соответствует ранее сформулированным (сформированным) ожиданиям субъекта, то мы можем говорить о предпосылках возникновения доверия. Таким образом, косвенным объектом влияния на доверие граждан к власти может быть, в том числе и система их ценностных ориентаций, изменение которой, в конечном случае, отразится на

уровне доверия. Именно с помощью содержания этого тезиса можно пояснить относительно высокий уровень доверия к органам государственного управления, равно как и к их конкретным представителям, в рамках авторитарный режима.

Сегодня в Украине принято ряд нормативно-правовых актов, действие норм которых, по мнению законодателя, должны активизировать функционирование механизма возвращения и в дальнейшем поддержания доверия граждан к органам публичного управления. Среди наиболее значимых законов, следует выделить:

- Закон Украины «Про доступ к публичной информации», в соответствии с которым гражданам предоставлено право доступа к публичной информации и прежде всего к той, которая касается: деятельности органов государственной власти; использования бюджетных средств и государственного имущества; содержания деклараций про доходы руководителей органов государственной власти и т.д.

- Закон Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции», в котором содержится расширенный перечень субъектов ответственности за коррупционные правонарушения, а также сформулированы конкретные требования к кандидатам на должности государственных служащих и определены ограничения для должностных лиц;

- Закон Украины «Об очищении власти», нормы которого определяют правовые и организационные основы проведения очистки власти (люстрации) для защиты и утверждения демократических ценностей, верховенства права и прав человека в Украине.

Кроме того, среди нормативно-правовых актов направленных на повышения уровня политического доверия граждан к органам государственной власти, следует обратить внимание, в том числе и на законопроект «Об открытости использования публичных финансов», в соответствии с которым должна быть обеспечена открытость (прозрачность) практически любой финансовой информации. Предполагается, что социальный объект государственного управления, независимо от своего статуса, будет иметь возможность требовать и получать информацию о решениях субъектов государственного управления относительно объемов денежных средств направленных на реализацию того или иного проекта. В практическом аспекте своей реализации, закон предусматривает создание так называемой он-лайн-платформы, на базе которой будет отражена информация об использовании публичных финансов, от госбюджета до затрат коммунальных предприятий.

Безусловно, что эти законы не исчерпывают весь перечень нормативно-правовых актов влияющих на формирование принципиально новой институциональной системы взаимодействия субъектов и объектов государственного управления. Вместе с тем, следует понимать, что проблематика доверия между властью и гражданами не может быть рассмотрена исключительно в рамках правового механизма. Создание юридической основы для установления партнерских, доверительных взаимоотношений между основными акторами социально-экономического развития является лишь обязательной частью комплексного механизма. В этом контексте, заслуживает внимания инструментарий экономического,

политического, административного, мотивационного и информационного механизмов государственного управления. Сложность применения субъектами управленческой деятельности тех или иных методов воздействия на социальный объект управления обусловлена, в том числе и специфичностью проявления и позиционирования феномена доверия, а именно институциональной природой его возникновения.

Воздействие института государства на институцию доверия, с целью ее использования в качестве одного из ресурсов развития, имеет свою особенность. Содержание этой особенности проявляется, прежде всего, в ограниченности влияния института на первоисточник своего возобновления, т.е. на институцию. В ходе взаимодействия институции доверия с институтом государства происходит изменение каждого из этих элементов. Следует понимать, что эти изменения не происходят синхронно, т.е. существует так называемый временной лаг. Например, относительно быстрые изменения института государства (принятие новых нормативно-правовых актов; создание новых и трансформация действующих органов власти; изменение приоритетов в социально-экономическом и политическом развитии государства и т.д.) не могут обеспечить соответствующую по динамике рефлексии со стороны институции доверия. Иными словами, качественно измененная с целью повышения доверия граждан институциональная среда государства, сможет обеспечить повышение уровня доверия со стороны социальных объектов лишь через некоторое время. Причем повышение уровня доверия со стороны граждан будет возможно лишь при условии позитивного опыта функционирования измененной институциональной среды. Кроме того, следует обратить внимание, что изменение уровня доверия, как рефлексия на управляющее воздействие государства, может происходить как вследствие влияния отдельного института (учреждения), так и благодаря трансформации всей институциональной среды в целом. Последнее направление воздействия является более сложным, как по своему содержанию, так и в контексте механизма реализации.

Список литературы

1. Байков Н.М. Кадровый потенциал органов власти: опыт социологического анализа / Байков Н.М. – Хабаровск: Изд-во ДВАГС, 2007. – 239 с.
2. Братковський М.Л. Довіра як механізм реалізації публічної влади: [монографія] / М.Л. Братковський. – Донецьк: ВІК, 2010. – 287 с.
3. Государственные услуги в Казахстане: дорога в будущее : [монография] / (Досаев Е., Баймурзаев Н., Сагиндыкова Д. и др.). – Астана: Типография Форма Плюс, 2014. – 100 с.
4. Грудцына Л.Ю. Государство и гражданское общество: [монография] / Грудцына Л.Ю. – М. : ЮРКОМПАНИ, 2010. – 464 с.
5. Дворянов А.А. Типология доверия [электронный ресурс] / Дворянов А.А. – Режим доступа: http://dvoryanov.de/doc/Dvoryanov_Tipologiya_doveriya.pdf

6. Діденко Н.Г. Державне управління і соціальне партнерство: актуальні проблеми теорії і практики : [монографія] / Діденко Н.Г. – Донецьк: Східний видавничий дім, 2007. – 404 с.

7. Доверие в социально-психологическом взаимодействии : [монография] / (Журавлева Л.А., Достовалов С.Г., Балущий И.В. и др.); под ред. Т.П. Скрипкиной. – Ростов-на-Дону: Изд-во РГПУ, 2006. – 326 с.

8. Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества : [монография] / (Купрейченко А.Б., Мерсияновой И.В., Журавлев А.Л. и др.); отв. ред. А.Б. Купрейченко. – М.: Издательский дом «НИУ ВШЭ», 2013. – 564 с.

9. Копылова Ю.Н. Доверие населения как фактор повышения социального статуса государственной власти: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. психол. наук: спец. 19.00.05 «Социальная психология» / Ю.Н. Копылова. – Москва, 2003. – 26 с.

10. Крутій О. М. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості : [монографія] / О. М. Крутій . – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2008. – 236 с.

11. Лукин В.Н. Политическое доверие в современном гражданском обществе: культурологические и институциональные модели [электронный ресурс] / В.Н. Лукин // CREDO NEW теоретический журнал. – 2005. – №3. – Режим доступа: <http://credonew.ru/content/view/500/30/>

12. Образы власти в политической культуре России : [монография] / (Арутюнян Л.Н., Шевченко Ю.Д., Крадин Н.Н. и др.); под ред. Е.Б. Шестопала. – М.: Общественный научный фонд, 2000. – 108 с.

13. Солонько И.В. Феномен концептуальной власти: социально-философский анализ : [монография] / Солонько И.В. – СПб.: Уран, 2011. – 304 с.

14. Сурмін Ю. У дзеркалі громадської думки: [монографія] / (Сурмін Ю.П., Серьогін С.М., Решетніченко А.В. и др.); під ред. Ю.П. Сурміна – Д. : ПОРОГИ, 2002. – 244 с.

15. Экономика и социология доверия : [монография] / (Веселов Ю., Стоянов К., Шрадер Х. и др.); под ред. Ю.В. Веселова. – СПб.: Социологическое об-во им. М.М.Ковалевского, 2004. – 190 с.